

## Nefndarálit

um frv. til l. um Stjórnarráð Íslands og frv. til l. um breytingar á ýmsum lögum vegna heildarendurskoðunar á lögum um Stjórnarráð Íslands.

Frá 2. minni hluta allsherjarnefndar.

Annar minni hluti telur nauðsynlegt að fækka ráðuneytum eftir efnahagsþrengingar undanfarinna missira og styður ákvæði 2. gr. frumvarpsins um að ráðherrar skuli á hverjum tíma ekki vera fleiri en tíu. Meiri hlutinn leggur til þá breytingu á greininni að ekki verði kveðið á um hámarksfjölda ráðuneyta í lögnum heldur verði það á valdi forsætisráðherra hverju sinni hver fjöldinn er. Samkvæmt breytingartillögu meiri hlutans má allt eins álykta að forsætisráðherra væri einn í ríkisstjórn ásamt fjöld aðstoðarmanna því að ekki er kveðið á um lágmarksfjölda eða hámarksfjölda ráðherra í ríkisstjórn. 2. minni hluti varar eindregið við þessari breytingu sem skapar mikla óvissu og upplausn stjórnsýslunnar sem er nú þegar bágborin eftir hringl ríkisstjórnarinnar með sameiningar ráðuneyta sem nú þegar hafa verið framkvæmdar. Ríkisbáknið hefur þanist út undir handleiðslu Samfylkingarinnar í rúm fjögur ár og því tímabært að endurskoða ráðuneytisskipan. Flokkana greinir á um hvaða ráðuneyti eigi að sameina. Málefni sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytisins eru mikilvægustu mál þjóðarinnar. Er þar einkum horft til gjaldeyrisketna sem sjávarútvegurinn skapar fyrir þjóðarbúið og matvælaöryggis þjóðarinnar. Því er skylda löggjafans að standa vörð um ráðuneytið, einkum í ljósi þess að nú liggur fyrir umsókn um aðild að Evrópusambandinu.

Frá því að núverandi ríkisstjórn settist að völdum hefur hluti ríkisstjórnarinnar róið að því öllum árum að leggja niður sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið og renna því inn í eitt atvinnuvegaráðuneyti. Áður höfðu verið stofnuð tvö ný ráðuneyti – velferðarráðuneyti og innanríkisráðuneyti, með sameiningu annarra ráðuneyta. Ekki verður annað séð en að sú ráðagerð hafi heppnast ágætlega en lítill sparnaður hlaust þó af þessum sameiningum og er fullyrt að starfsmannaaukning hafi átt sér stað innan ráðuneytanna, þrátt fyrir að málefni fatlaðra hafi verið flutt frá ríki til sveitarfélaga um sl. áramót, með tilheyrandi fjölgun starfa þar. Sumir halda því og fram að þessi tvö ráðuneyti séu orðin of stór – og þá sérstaklega velferðarráðuneytið.

Rétt er að benda á að ráðuneytisstjórar forsætisráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og umhverfisráðuneytis hafa setið yfir 20 fundi með talsmönnum atvinnulífsins á árinu þar sem rætt hefur verið um frekari sameiningar og þá einkanlega um möguleika á nýju atvinnuvegaráðuneyti með sameiningu iðnaðarráðuneytis og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis og að ráðist verði í eflingu umhverfisráðuneytis með því að flytja auðlindamál undir það.

Þar sem í landinu er vinstri stjórn vekur athygli að fulltrúar ráðuneytanna hafa haft samráð við samtök atvinnurekenda og bænda en engir fundir hafa verið haldnir um málið með þeim samtökum launþega sem sömu atvinnuvegir heyra til. Eftir þessa vinnu liggja fyrir skýrslur sem samtals eru á annað hundrað blaðsíður og vinnustundir opinberra starfsmanna sem liggja að baki viðræðunum eru að verða jafnmargar og Stjórnarráðið hefur nýtt til umræðu um skuldavanda heimilanna. Árangur starfsins er sambærilegur.

Nokkur hundruð sjálfstæðar lagabreytingar hafa verið gerðar á kjörtímabilinu, með tilheyrandi kostnaði, á lögum til að innleiða ný nöfn ráðuneyta og þess eru mörg dæmi að sömu stjórnarmálefni hafi á innan við þremur árum heyrt undir ráðuneyti með þremur mismunandi ráðuneytisheitum. Þannig tilheyrðu löggæslumál fyrst dómsmálaráðuneyti, síðan dóms- og mannréttindaráðuneyti og frá síðustu áramótum innanríkisráðuneyti og í frumvarpi því sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi er lagt til að afnema nafn innanríkisráðuneytisins sem og annarra ráðuneyta.

Til að varpa ljósi á óákveðni ríkisstjórnarinnar má nefna að á síðasta þingi voru gerðar 193 lagabreytingar til þess að innleiða orðin innanríkisráðuneyti og innanríkisráðherra og nú nokkrum mánuðum síðan liggja fyrir aðrar 193 lagabreytingar um að fella sömu orð brott. Sambærilegur fjöldi lagabreytinga er bak við önnur ráðuneytisheiti sem nú stendur til að afnema. Ríkisstjórnin á því erfitt með að ákveða sig, heildarsýn og einbeitingu vantar – en forgangsröðun fyrst og síðast. Vinstri menn eru bestir í því að eyða almannafé og kristallast sú sóun vel í stjórnarráðsbreytingunum sem ríkisstjórnin hefur staðið fyrir eftir að hún tók við.

Það þarf því ekki að taka fram að þessar tillögur eru í hróplegu ósamræmi og algerlega ósamrýmanlegar þeim lagabótum sem Alþingi hefur nýlega samþykkt og það fyrir orð forsætisráðherra. Hér er um mikla sóun á mannafla Stjórnarráðsins og alþingismanna sjálfra. Það er umhugsunarvert að tíma Alþingis sé eytt í endalausar nafnabreytingar á ráðuneytum í stað þess að tekið sé á stórum og brýnum málum er varða heimili, fjölskyldur og atvinnu. Lagafrumvarpið er einnig í alvarlegu ósamræmi við það starf sem að undanfögnu hefur verið unnið að á skrifstofu forsætisráðherra eins og fyrr er vikið að. Þar hefur verið rætt um tillögur sem Alþingi hafði áður hafnað um að sameina sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og iðnaðarráðuneyti. Til þess að vinna því máli brautargengi og í samræmi við fyrirheit sem gefin voru alþingismönnum var farið í mjög náð samráðsferli við aðila innan atvinnulífsins og niðurstaðan þar er mjög á einn veg. Þeir sem tengjast sameiningarhugmyndum eru þeim andvígir. Um það vitna 17 fundargerðir og skýrslur forsætisráðuneytisins sem komu út fyrir örfáum dögum. Í stað þess að taka mið af niðurstöðu þessara funda er í staðinn og það samhliða vinnunni um sameiningu ráðuneyta ráðist í miklu róttækari breytingu sem er að afnema öll ráðuneyti nema forsætisráðuneyti. Það er með öðrum orðum verið að forsætisráðherravæða Stjórnarráðið og færa löggjafarvaldið undir einn einstakling, 2. gr. frumvarpsins hljóðar svo: „Ráðuneyti í Stjórnarráði Íslands skulu á hverjum tíma ekki vera fleiri en tíu. Fjöldi ráðuneyta innan þeirra marka skal ákveðinn með forsetaúrskurði, sbr. 15. gr. stjórnarskrárinnar, samkvæmt tillögu forsætisráðherra. Stjórnarráð Íslands hefur aðsetur í Reykjavík. Hér er vald sem Alþingi hefur flutt til forsætisráðherra án þess að um slíkar grundvallarbreytingar í stjórnskipan hafi farið fram almenn umræða á þingi og í samfélaginu. Í þeim breytingartillögum sem meiri hlutinn hefur lagt fram er gerð breyting á þessu ákvæði. Lagt er til að ekki skuli tilgreina hámarksfjölda ráðuneyta, né lágmark, og er vald forsætisráðherra því styrkt enn frekar. Er hér um fullkomið valdaframsal á löggjafanum til framkvæmdarvaldsins.“

Eru þessi vinnubrögð dæmalaus, og verði frumvarp þetta að lögum hefur stjórnarmeirihlutinn markað nýja stefnu í löggjöf sem fer gegn 2. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944, en þar segir: „Alþingi og forseti Íslands fara saman með löggjafarvaldið. Forseti og önnur stjórnarvöld samkvæmt stjórnarskrá þessari og öðrum landslögum fara með framkvæmdarvaldið. Dómendur fara með dómsvaldið.“

Ekkert samráð er haft um frumvarpið við þingflokka stjórnarandstöðunnar og 2. minni hluta er það til efs að þingmenn Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs hafi nokkuð haft

um málið að segja. Atlaga er gerð að sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu í frumvarpinu og var stofnun atvinnuvegaráðuneytisins frestað við síðustu stjórnarráðsbreytingar. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra hefur opinberlega lýst því yfir að hann muni ekki greiða frumvarpinu atkvæði sitt. Frumvarpið er því lagt fram á afar veikum grunni. Hafi verið ástæða til samráðs vegna sameiningar tveggja ráðuneyta áður er enn meira tilefni til samráðs vegna þess máls. Ekki er tekið tillit til atvinnugreinanna sem undir liggja, málið er keyrt áfram á hnefa forsætisráðherra og Samfylkingunni.

### **Almenn áhrif af lagabreytingu.**

Áhrif umræddrar lagabreytingar eru að færa vald frá Alþingi til forsætisráðherra sem gengur þvert gegn pólitískri umræðu og niðurstöðum, m.a. í opinberum skýrslum sem fram hafa komið frá bankahruninu 2008. Lagabreytingin gerir íslenskt stjórnkerfi óskýrara og vinnur gegn gagnsæi. Þá er breytingin andstæð almennum reglum og gildandi lögum um sjálfstæði ráðherra þar sem forsætisráðherra getur einhliða fært verkefni frá einum ráðherra til annars.

Sem dæmi um áhrif lagabreytingar þessarar má taka dæmi af áformum forsætisráðherra vorið 2007 um að færa Íbúðalánasjóð frá félagsmálaráðuneyti til fjármálaráðuneytis. Ef umrædd lög hefðu þá verið í gildi hefði andstaða þáverandi félagsmálaráðherra við tilflutninginn ekki dugað ein og sér til að koma í veg fyrir að þessari stærstu opinberu lánastofnun almennings hefði verið fórnað á altari einkavæðingar í aðdraganda bankahrunsins.

Um er að ræða mjög viðamiklar og afgerandi breytingar sem eðlilegt er að ræddar séu í fleiri þingnefndum en allsherjarnefnd. Við umfjöllun þingsins um miklu mun veigaminni breytingar á Stjórnarráðinu þegar sjávarútvegsráðuneyti og landbúnaðarráðuneyti voru sameinuð, sagði einn þingmanni, Árni Þór Sigurðsson, m.a.:

„Ég ætla að lokum, frú forseti, að segja það að mér finnst ófullnægjandi að allsherjarnefnd ein fjalli um þetta mál. Hér er um stórt mál að ræða sem snertir margar fagnefndir í þinginu. Mér finnst þess vegna nauðsynlegt að senda það jafnframt til skoðunar og umsagnar í einstökum fagnefndum. Ég mun leggja það formlega til við afgreiðslu málsins, þegar því verður vísað til nefndar, að það fari jafnframt til viðkomandi fagnefnda.“

Umrædd krafa á enn frekar við nú. Að lokum er rétt að minna á að áformin ganga þvert gegn þeim varnaðarorðum sem er að finna í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um foringjaræði og áhrifaleyfi Alþingis gagnvart framkvæmdarvaldi. 2. minni hlutinn bendir á að samkvæmt handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, sem forsætisráðuneytið, dóms- og kirkjumálaráðuneytið og skrifstofa Alþingis gáfu út, brjóta frumvörpin um breytingar á Stjórnarráðinu gegn öllum meginsjónarmiðum og viðmiðunum sem þar eru reifuð um vandaða frumvarpssmið.

Frumvarp ríkisstjórnarinnar um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands er í átta þáttum. Við umfjöllun sína um málið fékk allsherjarnefnd umsagnir frá fjölda stofnana og samtaka og einnig komu gestir á fund nefndarinnar. Greinilegt er, eftir umfjöllun allsherjarnefndar, að frumvarpið er unnið í flýti, ekki hefur verið haft samráð við hagsmunaaðila og undirstofnanir og ekki hefur verið gerð fullnægjandi greining á kostnaðarauka vegna frumvarpsins eins og fyrr er rakið. Þá er málið tekið út í ágreiningi og ámælisvert er hvernig ríkisstjórnarmeirihlutinn hefur milli funda sem voru fyrsta daga septembermánaðar beitt þrýstingi á stjórnarmeirihlutann til að fá málið tekið út úr nefndinni án þess að sátt væri um tilhögun eins og atkvæðagreiðsla í nefndinni 1. september sl. staðfesti.

### **Minni formfesta og minni vörn gegn geðþóttaákvörðunum.**

Annar minni hluti bendir á gríðarlegt valdframsal löggjafans til forsætisráðherra og er það í raun mun víðtækara en látið er að liggja í athugasemdum frumvarpshöfunda.

Í III. kafla athugasemda við frumvarpið segir m.a.:

„Af umfjöllun rannsóknarnefndar Alþingis má ráða að heimildir forsætisráðherra til að fela öðrum ráðherra eða stjórnmalaleiðtogum hluta af valdi sínu eða ábyrgð sé takmörkuð. Í frumvarpinu er kveðið skýrar á um skipunar- og verkstjórnarvald forsætisráðherra sem forustumanns [svo] ríkisstjórnarinnar og frumkvæðisskyldu hans til að samhæfa stefnu og aðgerðir þegar málefni og málefnsvið skarast m.a. með skipun ráðherranefnda til að fjalla um einstök mál og málaflokka.“

Hér er rétt að benda á að umrædd breyting skapar einnig möguleika á að forsætisráðherra færi allt vald, t.d. í efnahagsmálum, til fárra ráðherra. Eitt af því sem þáverandi stjórnarandstaða gagnrýndi við einkavæðingu bankanna í upphafi aldar og við stjórnun þáverandi ríkisstjórnar var einmitt foringjaræði. Hér eru skapaðar sérstaklega heppilegar aðstæður til að styrkja foringjaræði enn frekar. Þá er tilvísun í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis fjárlæg svo ekki sé meira sagt þar sem þar er einkanlega fundið að því að umræður og samráð innan ríkisstjórnar sé markvisst en með því að færa meira vald til forsætisráðherra dregur eðlilega úr þörf á samráði.

Með breytingunni er dregið stórlega úr formfestu stjórnsýslu sem aftur dregur úr möguleikum á að draga mörk milli valdsviða ráðuneyta, eins og þó einmitt er talið mikilvægt. Rétt er samt að benda á að varnir gagnvart slíkum ágöllum stjórnsýslunnar eru minni í því fyrirkomulagi sem hér er boðað. Eins og fram kemur í skýrslu þingmannanefndar um skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis og sjálfri skýrslu rannsóknarnefndarinnar er formfesta stjórnsýslunnar einmitt mikilvægur þáttur í því að girða fyrir möguleika á geðþóttaákvörðunum. Enginn vafi er á að í stjórnmalasögu Íslands hafa geðþóttaákvæðanir komið við sögu, án þess að hér sé farið í að rekja um það dæmi, og sýnir sagan að hér sem annars staðar þarf löggjafinn að vera á varðbergi.

### **Málefni flutt einhliða milli ráðuneyta.**

Í 4. gr. frumvarpsins er kveðið á um vald forsætisráðherra til þess að flytja málefni milli ráðuneyta. Það vald er nú alfarið Alþingis og við skipan ráðuneyta hafa þingflokkar stjórnarflokka nokkuð um það að segja hvaða ráðuneyti fellur til hvaða ráðherra. Með hinni nýju skipan er vald óbreyttra ráðherra í þessum efnun óskýrara og þar með dregið úr hinu pólitíska valdi þingflokka. Með þessu fyrirkomulagi geta mál/málaflokkar hæglega fallið milli skips og bryggju því alla festu er verið að taka úr skipulagi málaflokkanna. Þegar einstök málefni eru flutt frá einu ráðuneyti til annars, sbr. 5. gr. frumvarpsins, skulu ólokin mál innan ráðuneytis flutt með og þeim lokið í nýju ráðuneyti. Greinin stuðlar vitaskuld að skilvirkni og hraða í ákvörðun forsætisráðherra þegar málefni eru flutt milli ráðuneyta. En um leið getur þessi heimild stuðlað að gerræði í forustu ríkisstjórnar þegar ágreiningur er um mál þar sem fyrirvaralítið og án samþykkis viðkomandi ráðherra er hægt að flytja mál frá einum ráðherra til annars. Þetta hefur í för með sér að líki forsætisráðherra og meiri hluta ríkisstjórnar ekki við afstöðu eins ráðherra til málefnis getur forsætisráðherra fyrirvaralaust tekið málið af viðkomandi ráðherra og falið það öðrum sér þóknanlegri. Jafnvel þó að ekki yrðu almenn brögð að því að mál gengju svo langt má ætla að það eitt að forsætisráðherra hafi þetta vald tryggji honum stóraukin yfirráð yfir ráðherrum ríkisstjórnar og dragi úr valdi og sjálfstæði einstakra ráðherra. Ákvæðið gengur þvert gegn þeim hugmyndum og reglum sem ríkt hafa til þessa og svo viðurhlutamikil breyting í átt til aukinna valda forsætisráðherra

getur ekki talist heppileg. Gott nýlegt dæmi um þetta – þrátt fyrir að lagabreyting hafi ekki enn átt sér stað, var þegar utanríkisráðherra gekk með freklegum hætti inn á verksvið sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra, vegna svara sem áttu að berast Evrópusambandinu. Eins má benda á þá staðreynd að Við fall Glitnis haustið 2008 var farið alvarlega á svig við gildandi stjórnsýslu þegar sitjandi viðskiptaráðherra var haldið utan við ákvarðanatöku þvert á verkaskiptingu innan ríkisstjórnar. Umrætt verklag er gagnrýnt í fjölda álitsgerða sem fram hafa komið um fall bankanna, þar á meðal í skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Í stað þess að bregðast við því sem þá átti sér stað með skýrari verklagsreglum er það sem þá gerðist innan ríkisstjórnarinnar gert löglegt verði þetta frumvarp að lögum. Í III kafla frumvarpsins er staðfesting á því sem áður er vikið að og þar kemur meðal annars fram aukið boðvald forsætisráðherra yfir ráðherrum frá því sem nú er. Þannig er nú kveðið á um að reglugerðir skuli bornar upp á ríkisstjórnarfundum, sbr. 6. gr. frumvarpsins, og auk þess að taka mál og flytja milli ráðuneyta getur forsætisráðherra sett einstök málefni undir ráðherranefnd, sbr. 9. gr., en slíkar nefndir lúta með óbeinum hætti forustu forsætisráðherra, þar sem hann skipar nefndinni ritara, staðfestir fundargerðir nefndarinnar og setur henni reglur. Með sama hætti getur ákvæði 9. gr. um ráðherranefndir verið til þess fallið að draga úr valdi og forræði ráðherra yfir þeim málaflokki sem viðkomandi ráðherra er falinn og færa þau undir fjölskipað stjórnvald. Þetta gengur með mjög afgerandi hætti gegn núgildandi túlkun stjórnarskrár um sjálfstæði ráðherra. Í reynd stuðlar breytingin að því að í landinu verði einn forsætis- eða yfirráðherra með ótilgreindum fjölda aðstoðarráðherra sem deila með sér verkefnum eftir ákvörðun forsætisráðherra. Einnig er rétt að benda á freklega heimild forsætisráðherra til að setja aðstoðarmönnum annarra ráðherra siðareglur sem styður forsætisráðherravæðingu frumvarpsins enn frekar. Telur 2. minni hluti þegar litið er til þess að aðstoðarmenn aðstoðarráðherra forsætisráðherra eru pólitískt skipaðir þetta vera mjög óeðlileg afskipti. Ekki er hægt að líta á þetta fyrirkomulag öðruvísi en svo að forsætisráðherra telji að allt vald sé í forsætisráðuneytinu og aðrir ráðherrar séu aðstoðarráðherrar forsætisráðherra og aðstoðarmenn annarra ráðherra heyri undir forsætisráðherra sjálfan. Enda hefur það komið fram á fundum allsherjarnefndar að meiri hlutinn lítur svo á að aðstoðarmenn ráðherra eigi að vera afar hreyfanlegir á milli ráðuneyta.

Þá tekur 2. minni hluti fram að breytingin er líkleg til að gera stjórnsýslu landsins óskýrari en nú er þar sem ekki liggur fyrir af lagatextum hvaða málefni tilheyra hvaða ráðherra og ráðuneyti. Gert er ráð fyrir að mæta þessum vanda með setningu neðanmálsgreina í rafræna útgáfu lagafrumvarpa. Slíkt fyrirkomulag orkar tvímælis. Loks er rétt að vekja athygli á að með 21. gr. er dregið verulega úr rétti almennings til að sækja um störf sem verða til eða losna í Stjórnarráðinu þar sem rýmkaðar eru heimildir til að flytja starfsmenn og embættismenn milli starfa. Afar gagnrýnisvert er að lagt sé til í frumvarpinu að fjölga aðstoðarmönnum ráðherra í 20 og enn gagnrýnisverðara að meiri hlutinn leggur til enn frekari fjölgun, þ.e. upp í 23, þegar gríðarlegur niðurskurður á sér stað t.d. í heilbrigðis- og velferðarþjónustu. Þarna er verið með lagasetningu að styrkja stöðir framkvæmdarvaldsins á kostnað Alþingis – sjálfs löggjafans. 2. minni hluti bendir á að þetta sé hættuleg þróun þar sem rekstur Stjórnarráðsins er nú þegar rúmlega sex sinnum fjárfrekari en Alþingis.

### **Alvarlegar mótsagnir í túlkun á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis.**

Forsætisráðuneytið gaf í maímánuði 2010 út skýrslu um viðbrögð stjórnsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis. Þar kemur skýrt fram sú skoðun að skortur sé á afgerandi forustu innan ríkisstjórnarinnar og leidd að því rök. Þannig segir orðrétt í umræddri skýrslu:

„Að bæta þurfi vinnubrögð og starfsaðstöðu hinnar pólitísku forystu framkvæmdarvaldsins. Þannig þurfi að skerpa á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn og skapa markvissari umgjörð í lögum og eftir atvikum í stjórnarskrá, og skapa þar markvissari umgjörð um ríkisstjórnarfundir og ráðherranefndir. Einnig þurfi að huga að styrkingu hinnar pólitísku skrifstofu ráðuneytanna.“

Sömu hugmyndir koma fram í annarri skýrslu forsætisráðuneytisins sem kom út síðar í sama mánuði og fjallar um endurskoðun laga um Stjórnarráðið og að síðustu í árslok 2010 í skýrslunni Samhent stjórnarsýsla. Skörun er í vali einstaklinga í öllum þessum vinnuhópum þar sem sami maður var starfsmaður nefndar um endurskoðun laga um stjórnarráðið og formaður nefndar sem samdi skýrsluna Samhent stjórnarsýsla. Enn fremur var formaður nefndar um viðbrögð stjórnarsýslunnar við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis nefndarmaður í nefnd um endurskoðun laga um stjórnarráðið og fleiri tengingar mætti nefna.

Nokkur umfjöllun var á hinu pólitíska sviði um nefndar skýrslur og má þar sérstaklega nefna grein Ögmundar Jónassonar alþingismanns sem birtist í DV 10. maí 2010. Þar bendir greinarhöfundur á það misræmi sem er í túlkun á skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis en í upphafi greinarinnar segir m.a.:

„Sannast sagna hélt ég að flestir sæju að skortur á gagnsæi og lýðræði ættu drjúgan þátt í efnahagshruninu. Hjarðhegðun hefur líka verið nefnd og tvíburasystir hennar, forræðishyggjan. Hvarvetna þar sem fólk kemur saman til að ræða nýútkomna rannsóknarskýrslu ber þetta hæst. Ekki þó hjá öllum. Ekki hjá starfshópi forsætisráðuneytisins sem í lok síðustu viku skilaði tillögum til ríkisstjórnarinnar um breytta og bættu stjórnarsýslu með hliðsjón af efnahagshruninu og lærdómum sem af því hafa verið dregnir. ... En ekki er mikið að finna um leiðir til að komast hjá hjarðhegðun og forræðishyggju eða hvernig megi auka gagnsæi og lýðræði hjá hinu opinbera. Þvert á móti er talað um að þörf sé á að „skerpa á forystuhlutverki forsætisráðherra í ríkisstjórn“; aðrir ráðherrar eigi að sitja „í skjóli“ hans og megi ekki orka tvímælis hverjum beri „að knýja á um ábyrgð þeirra eða afsögn þegar ástæða þykir til.“ Nefndin virðist ekki vera í vafa um að allt hnígi þarna í sömu átt, yfirvald beri að styrkja.“

Þessi mótsögn sem greinarhöfundur bendir á verður sérstaklega áberandi þegar lesið er álit þingmannanefndar allra flokka sem skilaði af sér ítarlegri og vandaðri skýrslu um viðbrögð við skýrslu rannsóknarnefndar Alþingi ásamt þingsályktunartillögu sem var síðan samþykkt af Alþingi og telst þess vegna vera breið pólitísk samstaða um niðurstöðu þingmannanefndarinnar. Vandséð er að ríkisstjórn sem situr í skjóli sama þings geti gengið svo freklega gegn áliti sem Alþingi samþykkti samhljóða á síðasta ári. Þar segir í inngangi:

Í kafla 2.4 Stjórnarsýsla í skýrslunni segir:

„Það er mat þingmannanefndarinnar að skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis sé áfelligdómur yfir íslensku stjórnarsýslu, verklagi hennar og skorti á formfestu jafnt í ráðuneytum sem sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneytin heyrja. Svo virðist sem aðilar innan stjórnarsýslunnar telji sig ekki þurfa að standa skil á ákvörðunum sínum og axla ábyrgð, eins og fram kemur í skýrslu rannsóknarnefndarinnar. Vegna smæðar samfélagsins skiptir formfesta, skráning upplýsinga, verkferlar, tímamörk og skýr ábyrgðarsvið enn meira máli en í stærri samfélögum. ...“

Oddvitaræðið og verklag þess sem tíðkast hefur í íslenskum stjórnámálum undanfarna áratugi dregur úr samábyrgð, veikir fagráðherra og Alþingi og dæmi eru um að mikilvægar ákvarðanir hafi verið teknar án umræðna í ríkisstjórn. Slíkt verklag er óásættanlegt. Ljóst er að ráðherraábyrgðarkeðjan slitnaði eða aflagaðist í aðdraganda hrunsins og ráðherrar gengu á verksvið hver annars, t.d. þegar fagráðherrar voru ekki boðaðir á fundi um málefni sem

heyrdi undir þeirra ábyrgðarsvið. Ábyrgð og eftirliti fagraðherra með sjálfstæðum stofnunum sem undir ráðuneyti þeirra heyrdi virtist verulega ábótavant.

Þingmannanefndin telur að gera verði breytingar á lögum og reglum þannig að komið verði í veg fyrir að einstakir ráðherrar gangi inn á valdsvið og ábyrgðarsvið annarra ráðherra. Skarist valdsvið tveggja eða fleiri ráðherra ber þeim með formlegum hætti að hafa samvinnu ...“

Þessi orð kallast svo á við þunga áfellingdóma í sjálfri skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis í 19. og 21. kafla sem og í viðauka um íslenska stjórnámamenningu þar sem segir m.a. um það sem hér er nefnt oddvitaræði:

„Eitt einkenni hennar [íslenskrar stjórnámamennningar] er að foringjar eða oddvitar flokkanna leika lykilhlutverk en hinn almenni þingmaður er atkvæðalítill. Um það segir íslenskur stjórnámamaður með langan feril úr pólitíkinni: „Auðvitað er það svo að flokksræðið nánast í öllum stjórnámáflokkunum hefur þróast í ofurvald foringjans og klíkunnar. Þess vegna er lýðræðið okkar svona brothætt og veikt og ég velti því fyrir mér hvort í rauninni þurfi ekki að stíga mörg sterk skref vegna þessarar reynslu til að tryggja sterkari stjórnámamenn og minna foringjaræði.“

Stjórnámamenn draga hins vegar ávallt dóm af þeirri stjórnámamenningu sem þeir lifa og hrærast í. Séu stjórnsiðirnir slæmir og stjórnkerfið veikt geta sterkir stjórnámamenn verið varasamir. Í foringjaræði verður hlutur lögbingsins einkum að afgreiða mál sem undirbúin hafa verið í litlum hópi lykilmanna. Þannig gegnir þingið formlegu löggjafarhlutverki sínu, en bæði umræðuhlutverkið og eftirlitshlutverkið eru vanrækt.“

### **Góð stjórnsýsla og leiðbeiningar um gerð lagafrumvarpa.**

Í Handbók um undirbúning og frágang lagafrumvarpa eru almennar leiðbeiningar um gerð lagafrumvarpa. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra leggur áherslu á að umræddum leiðbeiningum verði fylgt í hvívetna enda um mjög viðamiklar og stórtækar breytingar að ræða. Í Handbókinni segir meðal annars:

„Ef frumvarp varðar málefnasvið annars ráðuneytis ber samkvæmt reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa að kynna það viðkomandi ráðuneyti í tæka tíð fyrir ríkisstjórnarfund ...“

Þessari reglu verður best fylgt með því að ráðuneytisstjórar allra ráðuneyta skili umsögn um málið. Enn fremur segir í fyrrnefndri Handbók:

„Í reglum um undirbúning og meðferð stjórnarfrumvarpa, sjá viðauka I, er lögð áhersla á að ný veigamikil mál beri að kynna í ríkisstjórn áður en samning frumvarpa hefst, sbr. 1. gr. þeirra. Þannig er tryggt að pólitískt samkomulag sé um meginlínur fyrirhugaðrar löggjafar áður en byrjað er að vinna við frumvarp með tilheyrandi fyrirhöfn og kostnaði.“

Þá þarf enn fremur að yfirfara gátlista Handbókar en af umsögn með frumvarpinu verður ekki séð að farið hafi verið yfir ýmis mikilvæg atriði gátlista, svo sem jákvæð og neikvæð áhrif á atvinnuvegi, hvort meta þurfi sérstaklega og af óvillhöllum aðila hvort frumvarpið samrýmist stjórnarskrá og enn fremur hvort bregðast hefði mátt við þeim markmiðum og þeirri þörf sem hér talin til staðar með öðrum hætti, sbr. gátlista í IV viðauka Handbókar. Frumvarpið er meingallað á allan hátt og 2. minni hluti getur ekki sætt sig við það forsætisráðherraræði sem boðað er í frumvarpinu ásamt útgjaldaauka ríkisins sem í frumvarpinu felst og þeim breytingartillögum sem meiri hlutinn leggur til með fjölgun aðstoðarmanna ásamt því sem að ofan er ritað. Ekki eru gerðar athugasemdir við upplýsingakafla frumvarpsins á annan hátt en þann að fulltrúa 2. minni hluta finnst að hann eigi að vera í upplýsingalögum en ekki frumvarpi þessu.

Annar minni hluti telur að sjaldan hafi komið slíkt frumvarp fram sem felur í sér slíkt valdframsal frá löggjafanum til framkvæmdarvaldsins. Eins og þetta frumvarp og breytingartillögur meiri hlutans fela í sér m.a. varðandi það að óþarft sé að tilgreina hversu margir ráðherrar eigi að sitja í skjóli Alþingis. Hér er í raun verið að leggja til að hin óskráða þingræðisregla sem þróast hefur í gegnum áratugina sé aflögð. Það er útilokað að í þróuðum ríkjum sem hafa sterkar löggjafarstofnanir, eins og t.d. Norðurlöndin, mundi svona mál koma inn á borð þingmanna. 2. minni hluti varar eindregið við vinnubrögðum af þessu tagi.

Annar minni hluti leggur til að frumvarpið verði fellt.

Alþingi, 8. sept. 2011.

Vigdís Hauksdóttir.